

АКТУАЛЬНАЯ ТЕМА

Риски и возможности присоединения к ГАТС для российского образования

Риски присоединения к ГАТС для российского образования¹

Присоединение России к Всемирной торговой организации (ВТО), естественно, повлечет как позитивные, так и негативные последствия, в том числе для российской сферы образования. Риски в данном случае могут включать широкий диапазон последствий или обстоятельств, которые противоречат сложившейся образовательной системе и задачам ее развития, нарушают сложившийся порядок в отдельных вопросах или по конкретным аспектам образования, влекут социальные последствия, которые являются негативными или могут рассматриваться в качестве таковых. В узком смысле риски применительно к сектору образовательных услуг означают заведомо отрицательные последствия, а именно ухудшение количественных и/или качественных характеристик системы образования либо отдельных ее измерений.

Риски могут быть следствием не столько присоединения к ВТО, сколько неадекватного или некорректного толкования и применения правил ГАТС/ВТО в России или других странах. Необходимо также учитывать, что отдельные риски являются следствием сочетания факторов – не только вхождения России в ВТО, но и других обстоятельств, в том числе усиливающихся процессов глобализации и регионализации. Зачастую вычленив причины, дифференцировать источники *рисков* не представляется возможным.

Анализ текста ГАТС, графиков обязательств стран-членов по сектору образования, других нормативных актов «пакета ВТО» в части образовательных услуг, а также аналитических материалов позволяет выявить ряд направлений, в рамках которых могут проявиться риски для системы образования:

- статус образовательных учреждений и правовой режим их деятельности;
- содержание образования;
- язык обучения;
- качество образования и квалификаций;
- доступность качественного образования;
- близость к финансовым потокам, распределение финансовых ресурсов, получение прибыли за оказанные услуги;
- занятость и статус работников образовательной сферы;
- защита интеллектуальной собственности российских граждан и институтов;
- качество сотрудничества с иностранными государствами в образовательной сфере.

Риски статуса образовательных учреждений и правового режима их деятельности

Требование ГАТС о предоставлении режима наибольшего благоприятствования образовательным услугам и поставщикам образовательных услуг (с учетом оговоренных исключений) означает, что иностранные услуги и иностранные поставщики услуг должны получить равный, максимально благоприятный правовой режим и возможности в сфере образования. Данное требование создает на российском рынке образовательных услуг условия для недискриминации иностранных граждан и услуг.

Требование ГАТС о предоставлении национального режима означает, что иностранные услуги и поставщики услуг должны получить такой же правовой режим и возможности, как и российские услуги и поставщики услуг.

Предоставление без всяких ограничений и исключений режима наибольшего благоприятствования и национального режима для инос-

¹ Материал подготовлен директором ИМОМС ГУ ВШЭ, д. полит. наук М.В. Ларионовой и В.М. Шумиловым, д. юрид. наук, профессором Всероссийской академии внешней торговли.

трантных поставщиков образовательных услуг означает полное открытие образовательной сферы России. Последствием этого шага может стать появление иностранных учреждений всех типов во всех подсекторах образования, иностранных специалистов и персонала в образовательных учреждениях, увеличение числа иностранцев в составе учредителей частных образовательных учреждений.

Иностранные поставщики (капиталы/инвестиции, специалисты и персонал, и т.п.) стремятся прежде всего в те сферы образования, в которых можно получить максимальную финансовую отдачу либо идеологические/политические дивиденды. Приоритетной сферой для иностранного капитала будет частное образование. За иностранными инвестициями в российскую сферу образования могут скрываться также интересы отдельных государств или поддерживаемых государствами негосударственных фондов и организаций.

С этой точки зрения на практике отрицательные последствия возможны для всех типов учреждений или подсекторов образовательного пространства, но прежде всего тех из них, где более высокая цена образовательных услуг, – учреждений профессионального и послевузовского образования либо учреждений, в которых предоставляются специальные и дополнительные услуги.

Снизить риски, касающиеся российских образовательных учреждений, их статуса и правового режима, можно с помощью соответствующих ограничений и исключений из режима наибольшего благоприятствования и национального режима.

Учитывая, что порядок создания федеральных государственных образовательных учреждений устанавливается правительством; государственных образовательных учреждений субъектов Федерации – органом исполнительной власти субъекта; муниципальных образовательных учреждений – органом местного самоуправления, следует обеспечить контроль над условиями создания образовательных учреждений с иностранным участием, которые принимаются на уровне субъектов Федерации и на муниципальном уровне. Кроме того, для образовательных учреждений можно в графике обязательств России по сектору образования использовать следующие механизмы или их сочетания:

а) ограничить возможность учреждения коммерческого присутствия иностранных юридических лиц и юридических лиц с иностран-

ным участием решениями органов власти федерального уровня;

б) ограничить общий объем иностранного присутствия, в том числе частных образовательных заведений, учрежденных иностранцами или находящихся под управленческим контролем иностранцев.

Риски в части содержания образования

На содержание образовательных программ способны влиять практически все способы поставки услуг, однако влияние некоторых из них может быть неконтролируемым. Так, транснациональное перемещение услуги осуществляется чаще всего в дистанционном (электронном, виртуальном) формате. В этом случае любая информация, запрошенная и полученная из-за рубежа, способна повлиять на содержание и результаты образования (особенно в таких дисциплинах, как история, политология, социология и т.п.). При втором способе поставки услуг – получении образования за рубежом – содержание образования полностью определяется зарубежными образовательными программами и институтами. При этом возможно полное или частичное фактологическое, методологическое, иное несоответствие в содержании, уровне и качестве соответствующих российской и зарубежной программ. В этом смысле важную роль играет дальнейшее развитие и внедрение в России инструментов, выявляющих сопоставимость программ и результатов обучения.

При третьем способе поставки – учреждении «коммерческого присутствия» – содержание образовательных программ строится на основе российского государственного стандарта, однако иностранный поставщик услуги обладает достаточно широкой свободой в формировании образовательного процесса, предложении тех или иных дисциплин и определении их содержания (особенно в части того компонента образовательного стандарта, который наполняется самим образовательным учреждением). Поэтому, безусловно, необходимо в полной мере распространять требования российской системы регулирования по лицензированию, аккредитации и обеспечению качества на иностранных поставщиков образовательных услуг. Это не должно рассматриваться как нарушение принципа национального режима. Более того, в оговорках графика обязательств по сектору образования можно предусмотреть сохране-

ние ограничений по доступу и национальному режиму для приоритетных, имеющих особое значение, или «чувствительных» направлений подготовки. Данная рекомендация применима также к способу 1 (трансграничной поставке) и способу 4 (присутствие физических лиц).

При четвертом способе поставки услуг – перемещении иностранного физического лица – поставщика услуги – иностранные учителя, преподаватели, специалисты, как правило, самостоятельны в методах проведения и содержании проводимых занятий, несмотря на то что приглашаются обычно в рамках конкретных программ, реализуемых в соответствии с государственным стандартом. В целом требования к квалификации иностранных преподавателей, содержанию их работы определяются образовательными учреждениями, на которых возлагается ответственность за их деятельность и достигнутый результат. Учитывая, что образовательные учреждения несут финансовое бремя оплаты труда иностранных физических лиц – поставщиков образовательных услуг, с одной стороны, и отвечают за качество образования перед пользователем и органами исполнительной власти, осуществляющими функции по контролю и надзору в сфере образования, – с другой стороны, можно прогнозировать достаточно высокий уровень требований с их стороны по отношению к квалификации и качеству работы иностранных преподавателей. Однако одновременно можно включить дополнительные гарантии качества, оговорив формальные квалификационные требования для учителей и преподавателей различных уровней образования (подсекторов) и направлений подготовки в графике специфических обязательств. Дополнительная возможность, и наиболее эффективная, обеспечить контроль качества по данному способу поставки – не снимать ограничения по национальному режиму, а также сохранить ограничения для отдельных направлений обучения.

Риски в части языка обучения

Расширение предложения программ различного уровня и направления подготовки на иностранных языках по всем способам поставки в условиях снятия ограничений для иностранных поставщиков по сектору образования само по себе является положительным фактором. Это, безусловно, должно повысить общий уровень владения иностранными языками на-

селения России. В то же время такое расширение содержит риск размывания ценностной составляющей российского измерения образования, потери качества обучения русскому языку и соответственно снижения уровня владения русским языком граждан России и иностранных граждан. Кроме того, существует опасность дифференциации населения по уровню лингвистической компетенции вследствие различия в степени доступности качественных образовательных услуг для различных слоев населения. Очевидно, что для снижения риска следует оговаривать требования в отношении того, какие программы и в каких формах могут быть предложены на иностранных языках. Для образовательных учреждений и программ, имеющих государственную аккредитацию и ведущих к получению диплома государственного образца, необходимо не только сохранить изучение русского языка как государственного языка Российской Федерации, регламентируемого государственными образовательными стандартами, но и определить, по каким направлениям подготовки и в каком объеме обучение может вестись на иностранном языке. Безусловно, следует дифференцировать такие направления как, например, иностранные языки, международное право, международная экономика, философия и т.п., требующие значительного объема подготовки на иностранном языке, а также медицина, архитектура и т.п., в которых такая подготовка может привести к потере качества специальных компетенций выпускника.

Риски в части качества образования и квалификаций

Важным аспектом международного сотрудничества в сфере образовательных услуг в контексте права ВТО является признание и установление эквивалентности документов иностранных государств о высшем и послевузовском профессиональном образовании и ученых званиях. Решения о признании и установлении эквивалентности (нострификация) иностранных документов об образовании (предоставление их владельцам тех же академических и профессиональных прав, что и обладателям российских документов об образовании) осуществляются государственным учреждением «Центр международной образовательной деятельности («Интеробразование»)» в соответствии с приказом министра образования РФ № 324 от 31.01.2003 г. на основе экспертизы

и установления подлинности представленных документов об образовании. Иностранные физические лица – поставщики образовательных услуг из различных стран могут оказаться в России в части признания их квалификации в разных правовых режимах, т.е. не в равных условиях, что само по себе является нарушением принципа наибольшего благоприятствования, который заложен в правилах ГАТС/ВТО. С другой стороны, гарантировать равенство всем иностранным поставщикам услуг в вопросах признания квалификации невозможно. Очевидно, в графике специфических обязательств по режиму доступа следует четко оговаривать соответствие квалификационным требованиям как условие снятия ограничений. Существует и другая возможность – например, воспользовавшись опытом Японии, предложить следующую формулировку: «Граждане третьих стран могут получать разрешение органов власти на ведение преподавательской деятельности согласно законодательству Российской Федерации».

В части, касающейся качества предоставляемых образовательных услуг, потенциальные зоны риска могут быть связаны с а) невозможностью своевременного обеспечения качественной экспертизы при лицензировании в условиях гипотетического увеличения потока иностранных поставщиков образовательных услуг; б) отсутствием национальной основы для использования «Руководящих принципов по обеспечению качества в сфере трансграничного высшего образования» для расширения возможностей национальной системы в области обеспечения качества и аккредитации на сферу трансграничного высшего образования; в) отсутствием аналогичного международного документа для других подсекторов образования, который бы мог составить основу расширения возможностей национальной системы в области обеспечения качества и аккредитации на сферу трансграничного образования других уровней. В связи с этим особенно актуальна последовательная реализация интегрированного подхода к проблемам сопоставимости программ и результатов обучения, взаимного признания и обеспечения качества на основе внедрения механизмов обеспечения качества в соответствии со Стандартами и процедурами по обеспечению качества для общеевропейского пространства высшего образования и структуры квалификаций, сопоставимых с Квалификационными рамками, принятыми в 2005 г. в Бергене. Использование данных инструмен-

тов, наряду с Руководящими принципами, может составить «арсенал» международных инструментов для защиты качества российского образования и пользователя образовательных услуг национальной системой в условиях присоединения к ГАТС.

Риски в финансовой сфере

Риски в финансовой сфере связаны с перераспределением финансовых потоков, доступом к финансовым ресурсам, получением прибыли за оказанные услуги. Так, очевидно, что при импорте образовательных услуг (например, при получении образования за рубежом) деньги потребителя услуги остаются за рубежом. То есть иностранная система образования получает дополнительные доходы за счет средств российских потребителей, а российская сфера соответственно недополучает эти средства и в результате лишается определенных ресурсов развития. При трансграничном перемещении услуги или перемещениях физических лиц – поставщиков услуг денежное возмещение также уходит за рубеж. При коммерческом присутствии деньги за услуги получает организация, которая «коммерчески присутствует» в стране; затем эти деньги либо инвестируются в стране пребывания, либо вывозятся из страны.

Еще один аспект, связанный с финансовой сферой, – это финансирование государственных образовательных учреждений. Оно осуществляется на основе нормативов, определяемых по каждому типу, виду и категории образовательного учреждения в расчете на одного обучающегося. Если иметь в виду, что данная схема финансирования не распространяется на частные образовательные учреждения (где в наибольшей степени может концентрироваться иностранный капитал/элемент), то рано или поздно, после вступления России в ВТО, может возникнуть вопрос о принципах и порядке «равноправного» финансирования образовательных учреждений. Многие законодательные меры, связанные с финансовой помощью или финансированием из бюджета, представляют собой субсидирование отечественных услуг или поставщиков услуг, что, согласно идеологии и правилам ГАТС/ВТО, является дискриминационным барьером на пути иностранных услуг и поставщиков услуг. В связи с этим важным механизмом, обеспечивающим защиту от данного

риска, является включение в график специфических обязательств оговорки о том, что снятие каких-либо ограничений по доступу на рынок и национальному режиму касается только услуг, предоставляемых **на основе частного финансирования**. Такая дифференциация правового режима для частного и государственного образования используется в ЕС и представляется высокоэффективным механизмом защиты.

Риски в отношении занятости и статуса работников образовательной сферы

Принцип национального режима требует равного правового режима в российской образовательной сфере для граждан России и иностранцев – поставщиков услуг образования, что в свою очередь может повлечь определенное перераспределение на рынке труда в пользу иностранцев. С одной стороны, в этом есть безусловная положительная составляющая – расширение возможности выбора услуги для пользователя. Но возможны и риски, связанные с задачами защиты потребителя от недобросовестного поставщика, а также обеспечения прав национальных педагогических кадров. Определенной защитной мерой в таком случае может послужить визовой режим, однако наиболее эффективными представляются следующие механизмы:

а) сохранение в графике специфических обязательств ограничений для присутствия физических лиц (кроме горизонтальных обязательств), касающихся доступа на рынок и предоставления национального режима для всех подсекторов;

б) сохранение в графике специфических обязательств ограничений, кроме горизонтальных обязательств, для присутствия физических лиц по национальному режиму для всех подсекторов, при дифференцированном подходе по доступу на рынок для различных подсекторов;

в) снятие ограничений для присутствия физических лиц только для режима доступа.

Первые два механизма апробированы такими разными по своим подходам странами, как Австралия и Япония, и применяются практически всеми развитыми странами.

Риски в отношении интеллектуальной собственности российских специалистов и институтов

Образовательные программы в российских учреждениях опираются в большинстве случаев на результаты интеллектуального труда педагогических и научных работников российских учреждений (учебники, программы, методика и др.) и, как правило, находятся в открытом доступе. При этом практика и культура защиты интеллектуальной собственности в российской системе образования не всегда находятся на достаточно высоком уровне применения. В связи с усилением открытости системы и доступности интеллектуальных ресурсов возрастает необходимость усиления мер по защите интеллектуальной собственности в сфере российского образования. Однако, безусловно, эта задача стоит перед системой независимо от ГАТС/ВТО.

Риски в отношении сотрудничества с иностранными государствами в образовательной сфере

Вступление России в ВТО предполагает учет в решении многих вопросов двухстороннего международного сотрудничества в образовательной сфере положений многостороннего международно-правового регулирования. Так, в соответствии с требованием Статьи VII о предоставлении заинтересованным странам – членам ВТО возможности провести переговоры по вопросам их присоединения к уже существующим соглашениям или вступить в переговоры о заключении сопоставимого соглашения или договоренности, Россия должна уведомить Совет по торговле услугами ВТО² о существующих мерах в области признания и без промедления информировать Совет о принятии новых мер или внесении значительных изменений в существующие соглашения по стандартной форме, разработанной в соответствии со Статьей VII.4. Таким образом, чтобы избежать риска нарушения условий ГАТС, Россия должна провести систематизацию и инвентаризацию своих договоров о признании и подготовить соответствующую форму для предоставления при вступлении в ВТО, а затем, с одной стороны, систематически обновлять данные, а с другой

² В Совет по торговле услугами входят все члены ВТО. Секретариат ВТО выполняет функции Секретариата Совета по торговле услугами.

стороны – осуществлять мониторинг состояния соглашений и переговоров по взаимному признанию между странами – членами ВТО. Кроме того, представляется целесообразным, чтобы Министерство образования и науки РФ совместно с МИД России и другими заинтересованными министерствами и ведомствами провели анализ двусторонних и многосторонних международных договоров в сфере образования с точки зрения их соответствия принимаемым Россией обязательствам в рамках ГАТС/ВТО. И то, и другое требует финансовых и интеллектуальных ресурсов.

С целью выполнения положения обеспечения адекватных процедур и механизмов для верификации компетентности профессионалов любого другого члена, если Россия фактически принимает на себя обязательства в отношении доступа на рынок по тому или иному сектору (подсектору) профессиональных услуг, необходимо подготовить прозрачное описание процедуры, механизмов и критериев оценки и признания квалификации преподавательских кадров для трудоустройства. Эта работа также потребует ресурсов, еще более значительных ресурсов потребует ее внедрение и компетентное исполнение. При этом следует помнить, что независимо от присоединения к ГАТС и принятия обязательств по снятию ограничений для присутствия физических лиц в рамках Соглашения, страна заинтересована в наличии и эффективности процедуры проверки компетентности профессионалов, предоставляющих образовательные услуги в российских образовательных учреждениях, и в качестве предпринимателей.

Очевидно, что для минимизации этих рисков полезно проведение мониторинга ситуации по присутствию иностранных поставщиков образовательных услуг. Возможно, целесообразно рекомендовать Министерству образования и науки РФ ввести Реестр иностранного присутствия в образовании (по всем секторам и способам поставки услуг). Кроме того, полезно на основе имеющегося опыта разработать по линии Министерства образования и науки РФ несколько типовых актов, например: а) типовой договор с иностранным потребителем образовательных услуг в России; б) типовой договор между российскими и иностранными образовательными учреждениями. Хотя эта работа пот-

ребует дополнительных ресурсов, данные меры будут способствовать продвижению российских поставщиков услуг и обеспечению качества образовательных услуг, предоставляемых иностранными поставщиками.

Варианты переговорных стратегий и предложения по мерам, направленным на получение преимуществ при вхождении российской системы образования в ВТО³

Анализ нормативных документов ГАТС/ВТО, их применимости для российской системы образования в условиях действующего законодательства и других нормативно-правовых актов Российской Федерации, структуры обязательств по сектору образования и стратегий стран – членов ВТО, а также возможных последствий присоединения к ГАТС для российского образования позволяет предложить несколько стратегий по графику специфических обязательств. Однако **при любых уровнях снятия ограничений для иностранных поставщиков образовательных услуг представляется целесообразным принимать обязательства только для образовательных услуг, предоставляемых на основе частного финансирования (негосударственных источников).**

Стратегия 1. Максимальная защита образования как общественного блага, ответственность за которое несет государство. Сохранение ограничений в полной мере для всех подсекторов образования и всех типов поставок. Такой политики в сфере образования придерживаются Швеция и Финляндия. Данный подход не препятствует развитию международного образовательного сотрудничества, экспорту и импорту образовательных услуг. Например, Канада – один из крупнейших участников международного рынка образовательных услуг – не предоставила графика обязательств по сектору образования, тем самым полностью сохранив ограничения по доступу на рынок и национальному режиму.

Стратегия 2. Избирательный подход к снятию ограничений по подсекторам и режимам. Защита наиболее чувствительных подсекторов образования – начального и среднего, снятие

³ Материал подготовлен М.В. Ларионовой, доктором политических наук (Государственный университет – Высшая школа экономики).

ограничений по доступу для высшего образования, образования для взрослых и других образовательных услуг, без предоставления иностранным поставщикам национального режима. Включение оговорок по условиям предоставления возможности коммерческого присутствия иностранных поставщиков. Сохранение ограничений по четвертому способу поставки (кроме горизонтальных обязательств). Такие механизмы апробированы в подходах развитых стран, например США и Японии.

Стратегия 3. Гибкий подход к принятию обязательств по способам поставки и секторам. Снятие ограничений для второго и третьего способов поставки по всем подсекторам. Предоставление доступа и национального режима для коммерческого присутствия иностранных поставщиков с включением оговорок относительно условий предоставления возможности коммерческого присутствия иностранных поставщиков. Сохранение ограничений для присутствия иностранных поставщиков по трансграничному предоставлению образовательных услуг для чувствительных подсекторов (начальное и среднее образование, другое). Сохранение ограничений по национальному режиму для присутствия физических лиц кроме горизонтальных обязательств. Данный подход используется, например, в Австрии, Франции, Словении, Лихтенштейне.

Стратегия 4. Избирательная защита приоритетных подсекторов. Принятие обязательств по снятию ограничений для доступа иностранных поставщиков по всем секторам и способам поставки при включении оговорок исключительного характера (например, для определенных направлений подготовки) и квалифицирующего характера, связанных с требованиями к условиям коммерческого присутствия и квалификации физических лиц. Сохранение ограничения по предоставлению национального режима, кроме социально и экономически значимых типов и направлений образовательных услуг, не предоставляемых отечественными учреждениями. Предоставление режима доступа для физических лиц и сохранение ограничений по национальному режиму для присутствия физических лиц кроме горизонтальных обязательств.

Кроме того, при всех стратегиях возможно:

- выделение направлений подготовки, по которым избирательно сохраняются ограничения (изъятия из обязательств);
- введение ограничений присутствия иностранных поставщиков по отдельным направлениям или подсекторам образования;
- включение оговорок квалифицирующего характера и требований к условиям коммерческого присутствия.

Все стратегии предусматривают снятие ограничений для потребления за рубежом.

Представляется, что максимально эффективно комплексные меры по снижению рисков могут быть реализованы в рамках Стратегии 2 (избирательный подход к снятию ограничений по подсекторам и режимам) и Стратегии 3 (гибкий подход к принятию обязательств по способам поставки и секторам). Соответствующие системы мер представлены в примерных графиках обязательств, отражающих предложенные подходы. Возможно также сочетание инструментов различных стратегий. Кроме того, в переговорном процессе вполне возможно движение от Стратегии 1 к Стратегии 3.

После выбора стратегии для выработки формулировок оговорок, изъятий и выявления технических возможностей снятия ограничений необходимо провести более глубокий анализ по направлениям подготовки. Также целесообразно дополнительно провести анализ долгосрочных экономических и социальных последствий избранного подхода, в том числе анализ влияния на связанные сферы. В качестве основы для формирования критериев оценки можно предложить критерии оценки внутренней либерализации, выработанные Секретариатом ВТО по заказу Совета по торговле услугами для оценки эффективности мер по либерализации услуг⁴.

При оценке последствий либерализации для сектора образования изолированный (секторальный) подход, при котором анализ включает оценку влияния только для данного сектора, может показаться привлекательным по нескольким причинам. Он будет соответствовать институциональному разделению ответственности между министерствами и ведомствами (торговля, финансы, здравоохранение, образование, охрана окружающей среды,

⁴ Assessment of Services Liberalization: Potentially Relevant Considerations and Criteria. Note by Secretariat World Trade Organization Council for Trade in Services Special Sessions. S/CSS/W/117. 15 November 2001(01-5798).

Таблица 1. Критерии оценки либерализации^{a)}

Либерализация способа/ способов поставки услуг	Потенциальный внутриэкономический эффект
	Прямое влияние на экономику
2 1, 3, 4	(a) Цены - Выгоды для мобильных потребителей (→ «потребление за рубежом») - Снижение внутренних цен
1, 3, 4	(b) Предложение (i) Увеличение объемов предложения (внутренний рынок) (ii) Повышение качества и расширение выбора - Выгоды для мобильных потребителей («потребление за рубежом») - Перемены на внутреннем рынке
2 1, 3, 4	(iii) Стабильность/надежность поставок на внутренний рынок - Правила, сохраняющие статус-кво - Изменения в режиме регулирования (→ разумные правила, закон о конкуренции и пр.)
3, 4	
1–4	(c) Издержки изменений режима (простои мощностей/временная безработица) - При сохранении статус-кво - При проведении политики, повышающей гибкость, и регулировании, стимулирующем свободу конкуренции (→ мобильность/инвестиционные субсидии, программы профессиональной переподготовки и пр.)
	Косвенное влияние на экономику
1, 3, 4	(a) Эффективность отраслей – потребителей услуг/Performance of user industries (рентабельность, объемы производства, уровень занятости, товарооборот и пр.)
3, 4	(b) Диверсификация промышленности
3, 4	(c) Влияние на внутренние ресурсы (квалификация, технологии и пр.)
1–4	(d) Прочие макроэкономические эффекты (устойчивость к цикличности и пр.)
	Неэкономические аспекты
1, 3, 4	(a) Задачи, связанные с распределением («справедливость/равенство доступа») (i) Влияние на малообеспеченных потребителей/потребительские группы - В условиях режима статус-кво - При политических изменениях (→ обязательства по универсальным услугам, налоги/субсидии и пр.) (ii) Влияние на регионы, находящиеся в невыгодных условиях - В условиях режима статус-кво - При политических изменениях (→ см. (i) выше)
1–4	(b) Общие следствия для окружающей среды и здравоохранения - В условиях режима статус-кво - При изменениях регламента (→ стандарты, требования к сертификации и пр.)
1–4	(c) Безопасность и другие вопросы государственной политики - В условиях режима статус-кво - При изменениях регламента (→ меры против отмывания незаконных доходов, коррупции, мошенничества и пр.)

^{a)} Основной вопрос: каков экономический эффект от либерализации национального режима оказания услуг при стабильности внешних условий (при отсутствии внешней либерализации)?

Таблица 2. Критерии оценки либерализации, проводимой торговыми партнерами

Внешняя либерализация способа (способов) поставки услуг	Возможное влияние на соответствующие страны – члены ВТО
1, 2 2, 4	Прямое экономическое влияние на соответствующие сектора/рынки <i>Следствия стимулирования предложения</i> (i) Рост товарооборота/производства/занятости (ii) Временный дефицит внутреннего предложения - В условиях режима статус-кво - При политических изменениях (→ мобильность/инвестиционные субсидии, программы профессиональной переподготовки, освобождение цен и пр.)
1, 2, 3 (?) 3 (?), 4 1, 2, 3 (?), 4 1, 2, 3 (?), 4 1, 3, 4	Косвенное влияние на экономику (a) Повышение спроса на услуги смежных поставщиков (→ рентабельность, производство, занятость и пр.) и, возможно, создание дополнительных производств (b) Влияние на внутренние ресурсы («утечка мозгов» и т.п.) - В условиях режима статус-кво - При политических изменениях (→ обязательства по универсальным услугам, налоги/субсидии и пр.) (c) Выручка в иностранной валюте, положительное влияние на обменные курсы (→ повышение благосостояния/пополнение фондов социальной защиты (welfare gains)) (d) Дальнейшие последствия для развития (→ увеличение сбережений частных лиц /инвестиций, налоги/государственные расходы) (e) Постепенное снижение конкурентоспособности на экономически связанных рынках по мере расширения доступа конкурирующих зарубежных поставщиков к более дешевым и/или качественным ресурсам
2, 4 2, 4 (?)	Неэкономические аспекты (a) Задачи, связанные с распределением («справедливость»/равенство доступа) Качество/доступность предложения для групп, находящихся в невыгодных условиях - В условиях режима статус-кво - При политических изменениях (→ обязательства по универсальным услугам, налоги/субсидии и пр.) (b) Общие следствия для окружающей среды и здравоохранения - В условиях режима статус-кво - При изменениях регламента (→ строгие стандарты, требования к сертификации и пр.)

транспорт, связь и др.) и может облегчить осуществление политики на более позднем этапе. С другой стороны, опасность секторального подхода заключается в невозможности учесть существующее разнообразие взаимосвязей и синергию различных областей политики регулирования сферы торговли услугами. Могут быть не учтены экономические и институциональные взаимозависимости между рынками отдельных товаров и услуг. Кроме того, могут быть не учтены последствия для связанных секторов. Критерии оценки, приведенные в

Табл. 1, достаточно гибки и позволяют учесть существующие межсекторальные связи; могут быть конкретизированы, скорректированы, но наиболее сложной задачей при этом остается наполнение этих критериев данными и содержанием.

Дополнительное направление оценки может включать создание положительных внешних факторов. Возможные преимущества политических изменений, являющихся результатом международных соглашений, лежат по большей части в сфере политики. Правитель-

ствам становится легче преодолевать сопротивление в условиях «международного разделения ответственности», чем при односторонних шагах. Такие эффекты следует учитывать, к тому же международная координация создает положительные «дополнительные внешние факторы» в виде возможности совместных рыночных экспансий.

Существенная проблема для анализа связана с необходимостью различия двух основных форм преобразований – изменений, происходящих внутри страны и за ее пределами. В первом случае значение имеют только национальные решения и вызванные ими изменения; при этом допускается стабильность внешнего окружения, внешних условий. Во втором случае меры, принимаемые и реализуемые правительствами других стран, – автономно или в результате процессов согласований или переговоров – начинают влиять на экономику сферы услуг страны-члена, не испытывавшей ранее воздействий со стороны других политических изменений. Поэтому вторая модель

предлагается для учета возможного влияния политических и экономических действий стран-партнеров⁵.

Предложенные критерии могут быть использованы при оценке последствий для различных секторов. Применительно к каждому сектору определяется выбор наиболее значимых факторов и временной промежуток оценки. Чем более длительный период выносится на рассмотрение, тем больше вероятность того, что (краткосрочные) издержки на регулирование компенсируются экономическими и другими выгодами. Длительность временного периода имеет важное значение для сектора образования. Наконец, долгосрочную оценку влияния либерализации сектора образования необходимо проводить для своевременных возможных корректировок во внутренней политике, которые могут оказаться необходимыми для обеспечения устойчивого и полного соответствия мер по реализации графика обязательств основным задачам развития образования.

⁵ Assessment of Services Liberalization: Potentially Relevant Considerations and Criteria. Note by Secretariat World Trade Organization Council for Trade in Services Special Sessions. S/CSS/W/117. 15 November 2001(01-5798).